

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

SENTENCIA DE 24 DE ENERO DE 1972

I. ANTECEDENTES

1. El Ayuntamiento de S., previos los trámites preceptivos, expropió unos terrenos, afectados por el Proyecto de Reforma del Plan de Ensanche de A.

2. Una vez consumada la expropiación y adquiridos los terrenos por el Ayuntamiento, no los destinó a la finalidad prevista en el Plan que motivó la expropiación.

3. El Ayuntamiento de S., transcurridos unos años, aprobó un nuevo Plan parcial de Ordenación Urbana, correspondiente al Ensanche de A., Plan que se aprueba definitivamente el 21 de septiembre de 1965.

En este nuevo Plan se da a las zonas en que están situados los bienes expropiados un destino urbanístico distinto al que se dio en aquel Plan que motivó la expropiación.

Y este cambio de destino urbanístico a través de un nuevo Plan de Ordenación—al cabo de varios años—supone afectar los bienes a un fin distinto del que motivó la «expropiación». Así se alegó por los expropiados, por lo que procedía la reversión, en aplicación del artículo 54 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa, a que remite el artículo 85 de la Ley del Suelo.

4. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por los propietarios que pretenden la reversión, la Audiencia Territorial de Pamplona dictó sentencia el 16 de octubre de 1970, desestimando el recurso.

5. Contra la sentencia de la Audiencia se interpuso recurso de apelación, que fue resuelto por sentencia de 24 de enero de 1972.

II. DOCTRINA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La sentencia de la Sala 4.ª, de 24 de enero de 1972, dictó sentencia estimando el recurso y declarando la procedencia de la reversión. El sexto considerando de la sentencia contiene la siguiente doctrina:

«Que respecto al tercer punto de apoyo en que la sentencia ancla la irreversibilidad, o sea, en cuanto a la interpretación del artículo 90, párrafo 2.º, de la Ley del Suelo, aceptando la inexistencia de reversión en las expropiaciones urbanísticas, ella parte del planteamiento, ya formulado por el Ayuntamiento en la resolución administrativa recurrida, de que como la Ley del Suelo es de aplicación preferente en las expropiaciones

urbanísticas, y dicha Ley no establece el derecho de reversión de un modo genérico, sólo procede en relación con temas de tal clase en los concretos supuestos que tan específica Ley hace referencia y no en los generales que la Ley de Expropiación Forzosa trata, convirtiendo así la institución general de la reversión en materia de expropiación forzosa, que no es sino consecuencia lógica de la razón jurídica por la cual la expropiación se da como posibilidad constitutiva, en una excepción para las expropiación urbanísticas, cuya teoría, a través de la concreta contemplación del artículo 90, párrafo 2.º, de la Ley del Suelo, vendrán a destruir o, al menos, enervar gravemente el artículo 54 y concordantes de la Ley del Suelo, que plasman y desarrollan una concepción institucional consagrada normativamente en nuestra legislación y en la doctrina general, con arreglo a las cuales parece claro el contenido del artículo 85 de la Ley del Suelo, en el que se preceptúa que «las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las entidades locales se ajustarán... a la Ley de Régimen Local y demás aplicables y, en consecuencia, al contenido de la presente» (la del Suelo), de modo que el artículo 54 de la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, siempre que no exista una disposición especial contraria, que, en realidad, no se halla, y buena prueba de ello son las distintas sentencias del Tribunal Supremo que se refieren y aceptan positivamente las reversiones en materias urbanísticas, como las de 5 de julio de 1965, 2 de junio de 1966, 24 de diciembre de 1966, entre otras, lo que aparece desvirtuado por el número 2.º del artículo 90 de la Ley del Suelo, y así lo acepta y expone la Asesoría Jurídica Municipal en sus tres informes distintos (a lo largo de dos años), y así lo acepta, acertadamente, en cuanto el mencionado precepto sólo viene a regular un supuesto concretísimo, referido al Capítulo «valoraciones» (Capítulo IV del Título II) y que sólo contempla el problema de la valoración en el momento de las reversiones, materia que no es de este momento decidir, ni se pide, para evitar especulaciones, pero de ningún modo puede ampliarse la interpretación hasta el punto de que tal artículo excluya en este caso la reversión genérica que la Ley del Suelo garantiza para los casos de distinta aplicación de la utilidad pública que aquella para la que se estableció, definió y aplicó, la expropiación forzosa y los poderosos motivos que justifican su existencia, de modo que el artículo 90, párrafo 2.º de la Ley no es condición de la reversión a que se expropiara por el valor inicial (valor que, además, se creó por la Ley del Suelo y que no existía antes), sino que, sencillamente, la readquisición depende de la desafectación, de la desaparición del motivo causal de la expropiación por causas de una utilidad pública tan concretamente plasmada cuando después incumplida; de modo que ese problema de la readquisición y de la valoración en otro es distinto del que realmente se plantea en este caso concreto, solamente referido a un estricto epíquerema; el derecho a la reversión procede cuando no se cumple el fin o destino de la expropiación; el fin o destino de la expropiación se cambió fundamentalmente, luego procede la reversión; y así el artículo 90 del párrafo 2.º de la Ley del Suelo no viene a vetar la reversión y sí sólo a garantizar el supuesto de que, caso de proceder la reversión (según su formulación general), el precio de readquisición, la fórmula económica de recuperación, no supere al de la expropiación en el caso de que fuere éste el inicial».

III. CRÍTICA

1. *El derecho de reversión y las expropiaciones urbanísticas*

El instituto de la reversión se configura como un derecho real administrativo de adquisición a favor del expropiado, que le permitirá recuperar la cosa expropiada.

¿Cuándo? Según el régimen general:

- «En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio.»
- O cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos, o las obras o servicios que motivaron la expropiación.

Así, el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y el artículo 63 de su Reglamento.

Ya esta enunciación general del régimen jurídico de la reversión revela hasta qué punto será limitado su ámbito de aplicación en materia urbanística. Para demostrarlo bastará recordar algo tan elemental como es un plan de urbanismo.

¿Qué es un plan de urbanismo? Plan que ordena urbanísticamente un terreno. Es el instrumento para transformar suelo rústico en urbano. Legitima la obra *urbanizadora*.

Por tanto, la obra para la que se expropia un terreno ordenado es la obra de *urbanización*, regulada en los artículos 131 y siguientes de la Ley del Suelo. Luego, aplicando principios generales, la reversión procederá cuando no se destinan a esa obra: *urbanización*.

Si un terreno rústico se expropia para su urbanización y transformación en suelo urbano, se ejecutará la obra que motivó la expropiación *cuando se urbaniza*. Es decir: sólo procedería la reversión si no se urbanizara. Así, cuando, por ejemplo, se deroga un plan por entender que debía seguir siendo rústico.

Pero si se expropia para ser urbanizado, ¿podría entenderse que no se ejecuta la obra cada vez que se modifica el Plan?

Se expropió para un plan que preveía una ordenación. Esto supone que si no se urbaniza según esa ordenación concreta, hay reversión. Por tanto, siempre que se modifique un plan existirá una ordenación distinta y procederá la reversión.

Esto supondría el caos. En todos los municipios de España se producirían reversiones continuas.

El fin del plan es la urbanización. Lo otro—que el terreno tenga un destino determinado—es accidental.

Una vez expropiado, las modificaciones del plan no afectan. Pues en el nuevo plan, el destino, la obra a realizar es la misma: *urbanizar*.

De aquí que no sea compatible la regulación general del instituto de la reversión con las expropiaciones urbanísticas. Y, por ello, la legislación urbanística establece un régimen especial y privativo de la reversión.

2. *El principio de la Ley especial*

Las expropiaciones urbanísticas tienen un régimen especial, diferenciado del general. El artículo 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa dispone: «Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia.»

Es cierto que la Ley de Expropiación Forzosa, como Ley general, regirá como supletoria en las expropiaciones urbanísticas. Lo que únicamente será aplicable a estas expropiaciones cuando exista norma en la regulación específica.

Principios hermenéuticos tan elementales como Ley especial deroga la Ley general, conducen a esta no menos elemental conclusión, reconocida únicamente por la doctrina y la jurisprudencia: *que en las expropiaciones urbanísticas sólo puede aplicarse la legislación general expropiatoria en aquellos aspectos en que no exista norma especial.*

Y como en materia de reversión existe regulación específica en la Ley del Suelo, es obvio que no podrá aplicarse el régimen general. Por tanto, en las expropiaciones urbanísticas únicamente procederá la reversión en los supuestos taxativamente regulados en la Ley del Suelo y no en otros. Estos supuestos son los que contemplan los artículos 151, 123 y 90 de dicha Ley. Fuera de los mismos no cabe reversión.

3. La doctrina

Las consideraciones expuestas han tenido fiel reflejo en la doctrina.

Una de las obras más caracterizadas sobre el tema es la de PERA VERDAGUER, titulada *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo* (Barcelona, 1966). Pues bien, este autor, en la página 248, no duda en afirmar: «Dada la índole de esta obra, el examen de los supuestos en que es factible el ejercicio del derecho de reversión quedan circunscritos a los previstos en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, prescindiendo, en consecuencia, de los admitidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.»

Y a continuación enumera los supuestos concretos de reversión.

Otra obra específica sobre el tema de las expropiaciones urbanísticas es la de MARTÍN GAMERO, *Expropiaciones urbanísticas* (Editorial Montecorvo), 1967, páginas 261 y siguientes, en la que se dice: «De la regulación legal del mismo en los artículos 54 y 55 de la Ley y 63 a 70 de su Reglamento, hacen que surjan de inmediato las consideraciones acerca de sus posibilidades de aplicación en las expropiaciones urbanísticas, dadas las causas de éstas y sus notorias diferencias con las expropiaciones tradicionales para obras públicas concretas y determinadas, hasta el extremo de que las primeras no tendrían posibilidad de existir —o al menos de poder cumplir su función— si no se admitiera un tratamiento especial de este derecho de los administrados cuando se actúa a través de ellas. Lo cual no supone un desconocimiento del mismo, sino una adaptación en su ejercicio atemperada la naturaleza del supuesto y el juego de los intereses que llevan implícitos.»

Y respecto del problema concreto de las parcelas sobrantes, frente a lo afirmado por este autor, está la tesis concluyente de CARRETERO, que, en sus *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* (Editorial Montecorvo, pág. 259), hace la siguiente rotunda y concluyente afirmación: «En las expropiaciones urbanísticas no existe el derecho de reversión.»

4. La jurisprudencia

a) *La jurisprudencia citada en la sentencia comentada* (Sentencia de 5 de julio de 1965).—De la lectura del resumen de antecedentes que figura en el *Aranzadi* se deduce que no se examina el problema de si en tal expropiación urbanística es aplicable el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y sus concordantes; no existe expropiación, sino una cesión gratuita de terrenos para un fin urbanístico, y la revocación o cesación de efectos de tal donación por incumplimiento del fin de la misma, problema estrictamente de Derecho civil y que, por tanto, no puede relacionarse con el contemplado en el caso presente, salvo que se admita, con el Ayuntamiento, que los terrenos fueron adquiridos por

éste en contrato civil y no en expediente expropiatorio (pero en el caso presente no se pactó reversión).

Y exactamente lo mismo ocurre en la Sentencia de 2 de junio de 1966, en la que no se trataba tampoco del ejercicio del derecho de reversión plasmado en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y sus concordantes, sino un derecho de retrocesión pactado, y, por tanto, no puede dicha Sentencia invocarse como habiendo reconocido que el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa es aplicable a las expropiaciones urbanísticas. Se trata de una reversión pactada en un contrato no expropiatorio.

Resulta, pues, que la única Sentencia que efectivamente trata de una expropiación forzosa urbanística es la de 24 de diciembre de 1966, que puede verse al número marginal 598 del Repertorio Aranzadi de 1967.

Pero la lectura de dicha sentencia dista mucho de concluir en favor de la tesis de la sentencia ahora comentada. Basta ver que de ella se deduce que el Tribunal Supremo decretó no haber lugar a la reversión pretendida.

b) *La doctrina jurisprudencial sobre reversión en las expropiaciones urbanísticas.*—¿El Tribunal Supremo no ha dictado sentencias que interpreten el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa desde entonces?

No es, por supuesto, éste el caso. El Tribunal Supremo las ha dictado. Ha dictado una Sentencia del 29 de octubre de 1968 (Repertorio Aranzadi núm. 4.586) en la que dice que, según tal artículo, la Ley del Suelo es de aplicación preferente a la Ley de Expropiación Forzosa; y ha dictado otra Sentencia (de 10 de febrero de 1969, Repertorio Aranzadi núm. 641) que es decisiva.

En esta sentencia se aborda de un modo directo el problema de la reversión, y la conclusión a que llega es concluyente. Y afirma rotundamente que *no es aplicable el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, que únicamente cabe la reversión en los supuestos enumerados en la Ley del Suelo.*

Esta Sentencia de 10 de febrero de 1969 (Aranzadi, núm. 641) no sólo interpreta los artículos 85 de la Ley de Expropiación Forzosa y 102 del Reglamento en la forma en sentido contrario a la reversión, sino que lo hace, además, con referencia concreta al derecho de reversión, diciendo que éste no se rige por el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de esta Ley y de su Reglamento, sino por la Ley del Suelo, y que, por tanto, sólo cabe en los supuestos concretos de los artículos 90, 2, 123 y 151 de la Ley del Suelo, y no en ningún otro. Y aún hace más: ofrece una orientación interpretativa de estos últimos preceptos, de lo que se deduce que en ninguno de ellos cabe el supuesto de hecho contemplado en el presente caso, y, por tanto, que en éste no procede la reversión.

5. Conclusión

La sentencia que comentamos, en su laudable propósito de aumentar al máximo las garantías de los expropiados, sienta una doctrina peligrosa, que planteará graves problemas a las entidades urbanísticas.

J. G. P.